IX kadencja




# KANCELARIA SEJMU
# Biuro Komisji Sejmowych

## PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Unii Europejskiej (nr 79)**

z dnia 8 września 2021 r.

# Pełny zapis przebiegu posiedzenia

# Komisji do Spraw Unii Europejskiej (nr 79)

8 września 2021 r.

Komisja do Spraw Unii Europejskiej, obradująca pod przewodnictwem poseł **Anity Czerwińskiej (PiS)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

**I. informację na temat raportu z kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego „Prawa pasażerów lotniczych w czasie pandemii Covid-19 – pomimo wysiłków podejmowanych przez Komisję Europejską nie zapewniono ochrony najważniejszych praw”,**

**II. informację na temat raportu z kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego „Kontrole celne – niedostateczna harmonizacja szkodzi interesom finansowym”.**

W posiedzeniu udział wzięli: **Marek Opioła** członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Adam Dudzic** – wicedyrektor Biura Spraw Międzynarodowych, **Agata Jackiewicz, Joanna Heger** – z sekretariatu Komisji w BSM **Agata Domańska** – specjalista ds. kontaktów zagranicznych w BSM.

**Przewodnicząca poseł Anita Czerwińska (PiS):**

Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Witam serdecznie wszystkich obecnych członków Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Witam serdecznie pana Marka Opiołę, członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, wraz ze współpracownikami. Witam serdecznie.

Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie widzę. Wobec tego stwierdzam, że Komisja przyjęła porządek dzienny. Przechodzimy do pkt I, czyli informacji na temat raportu z kontroli ETO… Mogę prosić panów posłów o niezakłócanie? Dziękuję. Przechodzimy do pkt I, czyli informacji na temat raportu z kontroli ETO pt. „Prawa pasażerów lotniczych w czasie pandemii COVID-19 – pomimo wysiłków podejmowanych przez Komisję Europejską nie zapewniono ochrony najważniejszych praw”. Bardzo proszę pana Marka Opiołę o przedstawienie członkom Komisji informacji. Dziękuję.

**Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opioła:**

Witam państwa. Szanowna pani przewodnicząca, szanowni panie i panowie posłowie, na wstępie chcę państwa poinformować, że materiały, które dzisiaj chciałbym państwu przedstawić odnośnie do tych dwóch kontroli, a które znajdują się przed nami – przed państwem, przed nami, czyli przed prezydium, są w języku polskim. Są to skróty informacji dotyczących tych dwóch kontroli, które dzisiaj będę państwu przedstawiał. Tak jak na ostatnim posiedzeniu zapowiedziałem i poprosiłem Wysoką Komisję, a pani przewodnicząca wyraziła zgodę, za co serdecznie dziękuję, chciałbym przedstawić informacje, które według mnie są bardzo ważne i pokazują, jak funkcjonuje ETO, czym się zajmuje, jakie ma kontrole, jak to wygląda w praktyce, żeby państwo po prostu mieli tę wiedzę, jak wyglądają poszczególne kwestie UE i posiadali te informacje jako niezbędne do swojej pracy. Według mnie to jest bardzo dobre źródło informacji i te produkty, które przedstawia Trybunał, odpowiadają na szereg pytań i wątpliwości, które się pojawiają w parlamencie i na posiedzeniach Wysokiej Komisji.

Przechodząc do meritum, chciałbym państwu dzisiaj przedstawić kontrolę – możemy tu pokazać kolejny slajd, która została opublikowana w czerwcu br. Kontrola, tak jak pani przewodnicząca wspomniała, „Prawa pasażerów lotniczych w czasie pandemii COVID-19". Trybunał sprawdził, jak w pierwszym roku pandemii, to jest od marca 2020 r. do marca 2021 r. zabezpieczono prawa pasażerów w ruchu lotniczym w UE. Ochrona praw pasażerów jest unijną polityką, która bezpośrednio wpływa na obywateli. Z drugiej strony transport lotniczy ma kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego. W 2018 r. w tym sektorze pracowało 13,5 mln osób, co odpowiada 3,6% zatrudnionych w UE. Sektor ten wytwarzał 4,4% produktu krajowego brutto państw członkowskich.

W historii są znane kryzysy w branży lotniczej, ale obecna pandemia jest bezprecedensowa. W Unii wpływ ograniczeń w podróżowaniu na liczbę lotów i pasażerów był jeszcze większy niż w innych częściach świata z uwagi na niewielkie rozmiary rynków krajowych i utrzymujące się ograniczenia w podróżach międzynarodowych.

Jakie były cele kontroli? Tutaj chcę państwu powiedzieć, że to nie jest pierwsza kontrola, którą Trybunał przeprowadzał w tym zakresie. W 2018 r. Trybunał przeprowadził kontrolę praw pasażerów, w której uwzględniono wszystkie rodzaje transportu. Zwracaliśmy uwagę na stosunkowo niski poziom wiedzy na temat praw pasażerów oraz różnice w tym, jak państwa członkowskie egzekwowały te prawa. Wszystkie zalecenia zawarte we wspomnianym sprawozdaniu zostały przyjęte przez Komisję, a w przypadku większości z nich okres przewidziany na realizację wciąż trwa.

Celem kontroli z bieżącego roku, którą chciałbym dzisiaj państwu przedstawić, była analiza, czy Komisji Europejskiej udało się zapewnić ochronę praw pasażerów w transporcie lotniczym. Kontrolerzy zbadali w szczególności po pierwsze, czy w trakcie kryzysu wywołanego przez pandemię zapewniono skuteczną ochronę praw pasażerów lotniczych w UE, w szczególności w odniesieniu do dostępu do informacji i prawa do zwrotu kosztów. Po drugie, czy Komisji udało się zachęcić państwa członkowskie, by powiązały pomoc państwa dla linii lotniczych i organizatorów imprez turystycznych z przestrzeganiem praw pasażerów. Po trzecie, czy Komisja wprowadziła niezbędne rozwiązania, aby chronić prawa pasażerów podczas pandemii.

Jakie były nasze wnioski, czyli to, co ustaliliśmy. W trakcie praw kontrolnych spoglądaliśmy na sytuację transportu lotniczego. Jak widać na slajdzie, działalność w sektorze lotnictwa praktycznie zamarła w wybuchu pandemii COVID-19. Zamknięto niemal 7 tys. szlaków powietrznych stanowiących dużą część europejskiej sieci połączeń lotniczych. W szczycie pandemii odwołano 88% wszystkich lotów.

Co ustaliliśmy? Widzą tu państwo na slajdzie wpływ pandemii na liczbę pasażerów lotniczych. To są informacje w milionach pasażerów. Liczba ta spadła z 70 mln w styczniu i lutym 2020 r. do 1 mln w kwietniu 2020 r. To oznacza spadek o 99%. Trybunał szacuje, że w okresie od marca 2020 r. do maja 2020 r. anulowano około 50 mln biletów. W związku z tym linie lotnicze miały w zasadzie zerowe przychody i poważne problemy z zachowaniem płynności finansowej, a co za tym idzie, brakowało im środków pieniężnych, aby pokryć koszty stałe lub zwracać koszty zakupu biletów pasażerom. W normalnych warunkach przeciętne europejskie linie lotnicze utrzymują rezerwę gotówkową na dwa miesiące, więc bez pomocy publicznej w maju 2020 r. liniom groziłoby bankructwo.

Na kolejnym slajdzie na tej mapie widać, jak w miarę pogarszania się sytuacji epidemicznej państwa członkowskie zaczęły zamykać również swoje granice lądowe. Do kwietnia 14 państw członkowskich należących do strefy Schengen wprowadziło kontrolę na granicach wewnętrznych, wróciła zatem Europa z granicami. Począwszy od maja 2020 r. granice wewnętrzne były stopniowo otwierane, ale wciąż obowiązywały ograniczenia sanitarne. Odradzano podróżowania też ze względu na zagrożenie dla zdrowia publicznego. Wszystkie te działania były wprowadzane przez państwa członkowskie w sposób nieskoordynowany, często jednostronny i natychmiastowy lub z niewielkim wyprzedzeniem. Przyczyniło się to dodatkowo do załamania transportu lotniczego.

Kolejny slajd mówi, że przepisy unijne przyznają pasażerom lotniczym prawo do zwrotu kosztów biletów lotniczych, zmiany trasy podróży i wsparcia poza pokładem samolotu, jeśli zarezerwowany przez nich lot jest odwołany, znacznie opóźniony lub jeśli pasażerom odmówiono wejścia na pokład. Zwrot powinien być dokonany w ciągu 7 dni

w przypadku pasażerów, którzy wykupili łącznie przelot lub 14 dni w przypadku podróżnych, którzy wykupili imprezę turystyczną obejmującą przelot i zakwaterowanie. Wielu pasażerów nie mogło lub nie chciało odbyć podróży w trakcie pandemii, niemniej pasażerom, którzy wykupili wyłącznie niepodlegający zwrotowi bilet lotniczy i zrezygnowali z lotu, nie przysługuje na mocy przepisów unijnych prawo do zwrotu kosztów, nawet w nadzwyczajnych okolicznościach. W tych przypadkach o prawie pasażerów do zwrotu kosztów decydują warunki umowy zawarte z przewoźnikiem w ramach prawa krajowego. Tymczasem zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie imprez turystycznych pasażerowie, którzy zarezerwowali lot w ramach imprezy turystycznej, muszą otrzymać zwrot kosztów również w przypadku, gdy samodzielnie zrezygnowali z całego pakietu.

Na kolejnym slajdzie widzą państwo podstawowe akty prawne regulujące prawo pasażerów UE: to widoczne na slajdzie rozporządzenie w sprawie praw pasażerów i dyrektywa w sprawie imprez turystycznych. Nasi kontrolerzy stwierdzili, że ani w rozporządzeniu, ani w dyrektywie, nie powierzono Komisji zadań w zakresie nadzoru nad egzekwowaniem praw przysługujących indywidualnym pasażerom lotniczym. Dodatkowo w sytuacji odwołania lotu w przypadku pasażerów, którzy zrezygnowali jedynie z przelotu, przepisy nie przewidują konieczności zapewnienia gwarancji na wypadek niewypłacalności. Brak jest jakiejkolwiek ochrony finansowej w przypadku bonów podróżnych w sytuacji, gdy uniemożliwia je zmiana planu podróży. Oznacza to de facto tymczasowe ograniczenie zwrotu kosztów pasażerom lotniczym. W rozporządzeniu brak jest szczegółowych przepisów regulujących, w jaki sposób pasażerowie mogą dochodzić swoich praw w przypadku, gdyby kupili podróż przez pośrednika.

Po erupcji wulkanu na Islandii w 2013 r. Komisja przedstawiła wniosek zaakceptowany przez Parlament Europejski w sprawie zmiany powyższego rozporządzenia zwiększający ochronę praw pasażerów w czasie sytuacji kryzysowej. Wniosek nie zyskał poparcia Rady i nie obowiązuje. Stwierdziliśmy, że obecnie obowiązujące ramy prawne, mające zapewnić ochronę praw pasażerów lotniczych, nie są więc kompletne ani odporne na kryzys.

Aby móc skorzystać z przepisów dotyczących prawa pasażerów, w tym z prawa do odszkodowania finansowego, pasażerowie muszą być świadomi tych praw. Wynik badania Eurobarometr wskazuje, że jedynie 14% obywateli UE jest świadomych, że pasażerom lotniczym w UE przysługują pewne prawa. Co ciekawe, o istnieniu tych praw wie mniej niż połowa respondentów, którzy podróżowali transportem lotniczym. Stwierdziliśmy, że kluczowe prawa – prawo do informacji i prawo do zwrotu kosztów – nie były chronione w czasie pandemii. Pasażerowie są uprawnieni do informacji o przysługujących im prawach zarówno przed, w trakcie, jak i po zakończeniu podróży. Nasi kontrolerzy ustalili, że pasażerowie często nie mieli też wiedzy po pierwsze, w jaki sposób się kontaktować i z kim, po drugie – czy w ogóle przysługuje im prawo składania skarg.

Kolejny slajd. Ustaliliśmy także, że na początkowym etapie kryzysu państwa członkowskie niespójnie egzekwowały prawa pasażerów lotniczych oraz że wielu pasażerów nie uzyskiwało zwrotu kosztów. 15 państw przyjęło nadzwyczajne przepisy, które tymczasowo zwalniały linie lotnicze i organizatorów imprez lotniczych z obowiązku zwracania kosztów pasażerom, jaki ciążyłby na nich w normalnych okolicznościach. Linie lotnicze i przewoźnicy wykorzystywali te ustępstwa, nie zwracali kosztów pasażerom i narzucali bony podróżne niekiedy jako jedyną dostępną możliwość i wbrew woli pasażerów, co dodatkowo oddalało perspektywę jakiegokolwiek zwrotu kosztów. Jest to niezgodne z prawem unijnym. W lipcu 2020 r. Komisja Europejska rozpoczęła wobec 11 państw członkowskich procedurę o złamanie przepisów dyrektywy w sprawie imprez turystycznych. Nazwy państw są widoczne na slajdzie. To będzie następny. W momencie przeprowadzenia kontroli siedem postępowań zostało zamkniętych, w tym wobec Polski, ponieważ środki krajowe zostały uchylone bądź zmienione, bądź wygasły i nie zostały odnowione. Chyba ten slajd nam gdzieś uciekł. Jasne. Dobrze.

Na kolejnym slajdzie widzą państwo, że nasze dodatkowe ustalenia były takie, że pasażerowie byli często zmuszani do akceptacji voucherów, czyli tych bonów, o których państwu wspomniałem wcześniej. Do dziś wielu nie uzyskało zwrotu poniesionych kosztów, głównie ci, którym narzucono przyjęcie voucherów lub dokonujący rezerwacji

przez pośredników. Stwierdziliśmy również odmienne polityki w poszczególnych państwach oraz akceptację rządów dla tych działań. Jak państwo widzą, od czerwca 2020 r. linie lotnicze zaczęły zwracać koszty pasażerom, chociaż z dużymi opóźnieniami. Wynikało to po części z niewydolności systemów obsługi zwrotów kosztów zaprojektowanych z myślą o niewielkiej liczbie spraw oraz niedoborem pracowników spowodowanym pandemią. Do dzisiaj wielu pasażerów nadal nie otrzymało zwrotu kosztów.

Z największymi trudnościami borykali się pasażerowie, którzy zakupili bilety od pośredników. W najlepszym przypadku otrzymali oni częściowy lub bardzo opóźniony zwrot kosztów, w najgorszym – nie uzyskali żadnego zwrotu. Trybunał stwierdził ponadto, że większość voucherów nie była objęta ochroną na wypadek niewypłacalności linii lotniczej. W maju 2020 r. Komisja wydała zalecenie, które miało sprawić, że bony za odwołane loty lub imprezy turystyczne staną się atrakcyjniejszą i bezpieczniejszą alternatywą dla zwrotu kosztów. Zalecenia Komisji są niewiążące, więc linie lotnicze, organizatorzy imprez turystycznych i państwa członkowskie stosowały zróżnicowane i uznaniowe praktyki, na przykład Cypr i Łotwa przewidują ważność voucherów do końca tego roku, Francja i Grecja – 18 miesięcy, Słowenia – 12 miesięcy od daty ogłoszenia pandemii. W przypadku największych linii lotniczych w Finlandii, Luksemburgu, na Łotwie i w Rumunii pasażer po przyjęciu bonu traci prawo do ubiegania się o zwrot pieniędzy. Największe linie lotnicze w Belgii, Finlandii, Luksemburgu, Słowenii i na Węgrzech nie dopuszczały przenoszenia bonów na inne osoby.

Kolejnym elementem, jaki Trybunał stwierdził, to że przyjęte przez Komisję tymczasowe przepisy ułatwiły państwom członkowskim udzielanie pomocy publicznej na rzecz linii lotniczych i organizatorów imprez turystycznych na kwotę 35 mld euro. Komisja wydała decyzje zatwierdzające tę pomoc publiczną w rekordowo krótkim czasie, średnio od 7 do 13 dni. Większość środków przekazana była w maju i czerwcu 2020 r. w formie bezpośrednich pożyczek, gwarancji kredytowych, dotacji lub dokapitalizowania. O ile państwa członkowskie nie powiązały pomocy ze zwrotem kosztów pasażerom, to większość państw skorzystała z takiego rozwiązania w przypadku organizatorów imprez turystycznych.

Na kolejnym wykresie widzą państwo kwoty pomocy w poszczególnych państwach. Najwięcej pomocy publicznej przyznały Niemcy, Francja, Niderlandy. Polska znajduje się na dziewiątym miejscu w tym rankingu. Z analizy Trybunału wynika, że ponad 90% udzielonego wsparcia trafiło do linii lotniczych na wynagrodzenie strat wywołanych przez pandemię oraz zapewnienie płynności finansowej. A zatem w trzech krajach z góry stawki były to linie lotnicze: Lufthansa, Air France i KLM. Reszta środków trafiła do organizatorów imprez turystycznych. Trybunał ustalił, że tak bezprecedensowa, duża i szybko uruchomiona pomoc na rzecz linii lotniczych nie została przez państwa członkowskie wyraźnie powiązana z wymogiem zwrotu kosztów pasażerom, choć Komisja w ramach swoich ograniczonych uprawnień wskazała jasno na taką możliwość.

Na następnym slajdzie kontrolerzy stwierdzili, że działalności pośredników nie reguluje żaden pojedynczy zestaw przepisów, a o zwrot kosztów od linii lotniczej muszą oni ubiegać się na podstawie przepisów krajowych. W niemal wszystkich państwach członkowskich w przypadku pasażerów, którzy zakupili bilety przez pośredników, zwrot kosztów był częściowy. Dochodziło do niego z opóźnieniem lub koszty nie były zwracane wcale. Ani linie lotnicze, ani pośrednicy nie poczuwali się do odpowiedzialności i odsyłali między sobą pasażerów.

Trybunał ustalił także brak kompleksowych danych oraz odpowiednich wymogów w sprawozdawczości w zakresie rozpatrywania skarg pasażerów. Linie lotnicze uważają dane dotyczące spraw o zwrot kosztów za szczególnie chronione informacje handlowe i zazwyczaj ich nie udostępniają. Większość krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów nie ma ani uprawnień, by poznać liczbę tych skarg, ani wymogu sprawozdawczości. Komisja opiera się na informacjach przekazywanych dobrowolnie przez krajowe i unijne organy egzekwujące przepisy lub zajmujące się ochroną konsumentów. Jak wspomniałem, Komisja Europejska starała się chronić prawa pasażerów lotniczych, podejmowała działalność z myślą o złagodzeniu negatywnych skutków kryzysu dla pasażerów, jednak z uwagi na obowiązujące przepisy miała ograniczone

możliwości, by dopilnować, że państwa członkowskie będą faktycznie egzekwować te prawa. Dodam jednak, że Trybunał zbadał również uruchomioną przez Komisję aplikację Re-open EU, na której podróżni mogą uzyskiwać informację na temat bieżącej sytuacji w poszczególnych krajach i zasad podróżowania. Według Trybunału to narzędzie jest pomocnicze, jednak jego przydatność jest w dużym stopniu uzależniona od danych przekazywanych przez kraje. Fakt ten potwierdza nasza analiza, która wykazała przypadki braku aktualnych i precyzyjnych informacji na temat obowiązujących lub mających wejść w życie ograniczeń.

Jakie były zalecenia? Chcę państwu przekazać, że sformułowaliśmy następujące zalecenia pod adresem Komisji Europejskiej. Pierwsze zalecenie: Komisja powinna podjąć działania oraz wnioski ustawodawcze w celu zapewnienia lepszej ochrony praw pasażerów oraz zapewnienia bardziej kompleksowych informacji na temat przysługujących im praw, na przykład poprzez składanie wniosków za pomocą ujednoliconego formularza czy też usprawnienie monitorowania sytuacji przez krajowe organy egzekwujące przepisy. Zaleciliśmy też działania nakierowane na minimalizację ryzyka niewypłacalności przewoźników, stworzenie funduszy gwarancyjnych na wypadek odwołania lotów, z których mogłyby korzystać linie lotnicze i organizatorzy imprez turystycznych w sytuacji kryzysowej w celu zwrotu kosztów.

Kolejne zalecenie: Komisja z państwami członkowskimi powinna podjąć wspólne starania na rzecz lepszej koordynacji działań krajowych, wymiany informacji o środkach wprowadzonych na szczeblu krajowym oraz promocji powiązania pomocy państwa dla linii lotniczych z warunkiem zwrotu kosztów pasażerom lotniczym.

Trzecie zalecenie: konieczność podjęcia działań nakierowanych na właściwą sprawozdawczość w zakresie stosowania i egzekwowania praw pasażerów lotniczych oraz doprecyzowania zakresu odpowiedzialności w procesie zwracania kosztów za bilety w przypadkach, gdy w proces ten zaangażowani są pośrednicy.

Ostatnie, czwarte zalecenia: Komisja powinna rozważyć, na ile zalecenia przedstawione w niniejszym sprawozdaniu mają zastosowanie do innych rodzajów transportu.

Na tym chciałbym zakończyć, pani przewodnicząca. Jesteśmy gotowi na udzielanie odpowiedzi, jeśli pojawią się pytania.

**Przewodnicząca poseł Anita Czerwińska (PiS):**

Dziękuję bardzo. Otwieram zatem dyskusję. Czy mają państwo pytania? Nie widzę zgłoszeń, w związku z tym zamykam rozpatrywanie pkt I.

Przechodzimy do pkt II, czyli informacji na temat raportu z kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego „Kontrole celne – niedostateczna harmonizacja szkodzi interesom finansowym”. Bardzo proszę pana Marka Opiołę o przedstawienie raportu.

**Członek ETO Marek Opioła:**

Dziękuję, pani przewodnicząca. Kolejna kontrola dotyczy tego, o czym pani przewodnicząca wspomniała wymieniając jej tytuł. Sprawozdanie zostało opublikowane w tym roku, 31 marca 2021 r. Tak jak przedstawiłem poprzednią kontrolę, również materiały dotyczące tej kontroli są tutaj dla państwa i będą później w sekretariacie do zapoznania się. Jeżeli będzie potrzeba zapoznania się w wersji elektronicznej, to też jesteśmy w stanie przesłać informację do sekretariatu, żeby byli państwo zaopatrzeni w tę wiedzę.

Dlaczego przeprowadziliśmy tę kontrolę? Po pierwsze, przychody z należności celnych są drugim największym źródłem dochodów budżetowych UE. W 2019 r. kwota pobranych, importowanych należności celnych wynosiła 21,4 mld euro, to jest 13% dochodów budżetowych UE. Jeśli chodzi o podział kompetencji w dziedzinie ceł, UE ma wyłącznie kompetencje w zakresie przyjmowania prawodawstwa, państwa członkowskie zaś są odpowiedzialne za wdrażanie aktów prawnych, w tym dotyczących kontroli celnych. W naszej poprzedniej kontroli – bo już taka kontrola się odbyła w 2017 r. – zwracaliśmy uwagę na brak jednolitego sposobu kontroli celnych dotyczących importu oraz luki w kontrolach celnych. Te dwa elementy wskazują na istnienie luki w należnościach celnych. Podam przykład: w latach 2011–2017 w wyniku zaniżonych wartości wyrobów włókienniczych i obuwia, importowanych przez Zjednoczone Królestwo, stwierdzono 2,7 mld euro straty dla budżetu UE. Wszelkie luki w poborze należności celnych sta-

nowią stratę dla budżetu UE i muszą być równoważone przez państwa członkowskie za pomocą wyższych wkładów do budżetów opartych na dochodzie narodowym brutto. Ostatecznie więc koszty luk w należnościach celnych i dziurawych kontroli celnych ponoszą podatnicy. Przepisy unijnego Kodeksu celnego zobowiązują Komisję do starań, by państwa członkowskie przeprowadzały kontrole celne jednolicie, dążąc do spełnienia tego wymogu. W 2018 r. Komisja wprowadziła decyzję dotyczącą kryteriów i norm ryzyka finansowego, które mają być stosowane przez organy celne państw członkowskich. Decyzji tej towarzyszą wytyczne zatwierdzone przez państwa członkowskie w 2019 r. Oba te dokumenty stanowią nowe ramy regulacyjne i obowiązują od maja 2019 r.

Dlaczego przeprowadziliśmy tę kontrolę i pewnie państwo się zdziwią, dlaczego te informacje są w ten sposób przedstawione, że na widocznym slajdzie nie ma zawartych pełnych informacji. Niestety decyzją Trybunału, i to też chcę państwu wyjaśnić, kontrola przedstawiana jest w formie niepełnej, dlatego że jej pełna część przedstawiona jest w trybie niejawnym. Te wszystkie informacje, które dzisiaj państwu przedstawiam, są w trybie jawnym. Niestety nie mogę państwu przedstawić pełnej informacji, bo jest to decyzja podjęta przez Trybunał, ale na wniosek organów kontrolujących nie mogliśmy ujawnić wszystkich informacji z tych kontroli, stąd taki slajd, taki obrazek. Po prostu niektóre informacje są przedstawione w pełnej wersji w formie niejawnej, a w tej wersji tylko w ten sposób można to przedstawić.

Jednolite przeprowadzenie kontroli celnych przez państwa członkowskie jest ważne, by zapobiec stratom finansowym dla budżetu UE, a ponadto, by powstrzymać nieuczciwych importerów przed dokonywaniem przywozów głównie w tych punktach przekraczania granicy, w których poziom kontroli jest niższy. Dlatego przeprowadziliśmy naszą kontrolę.

Jak państwo widzą, podejście do kontroli celnych jest bardzo różne w różnych państwach członkowskich. Istnieją duże rozbieżności w kontrolach zgłoszeń przywozowych. Wykres pokazuje odsetek kontroli dokumentów i kontroli fizycznych przeprowadzonych w 2019 r. W niektórych państwach kontrolom poddawane jest od poniżej 1% zgłoszeń importowanych, a w innych 60%. Bieżące dane pokazują potrzebę harmonizacji przeprowadzenia kontroli celnych.

To już państwu powiedziałem.

Celem kontroli była ocena aktywności nowych ram regulacyjnych ustanowionych przez Komisję dla zabezpieczenia interesów finansowych UE i sposób wdrażania przez państwa członkowskie kryteriów i norm dla typowania kontroli celnych. Kontrolą objęto okres od września 2019 r. do marca 2021 r. Ponadto przeprowadziliśmy wizyty kontrolne w organach celnych pięciu państw. Na kolejnym slajdzie państwo widzą, że kontrola wykazała, że nowe ramy regulacyjne stanowią ważny krok w kierunku jednolitego stosowania kontroli celnych. Było jednak „ale”. Wybór deklaracji celnych do kontroli przez państwa członkowskie nie jest odpowiednio zharmonizowany. Niestety nowe przepisy nie zmieniały zatem znacząco sytuacji w tym zakresie. Powodem tego są zarówno rozbieżności we wdrażaniu przez państwa członkowskie, jak i uchybienia w samej koncepcji tych przepisów. Na slajdzie przedstawiony został proces kontroli deklaracji przywozowej. Wykryliśmy słabości w dwóch elementach tego procesu, to jest na etapie analizy tego ryzyka oraz na etapie wyznaczania deklaracji do kontroli.

Mówiąc konkretnie, wykazaliśmy następujące słabości: po pierwsze, pojęcie ryzyka nie jest dobrze zdefiniowane, przez co organy celne państw członkowskich mają nie traktować priorytetowo kontroli przywozowych stwarzających wysokie ryzyko dla interesów finansowych Unii. Po drugie, ramy regulacyjne w dalszym ciągu dają państwom członkowskim dużą swobodę działania w zakresie stosowania wskaźników ryzyka. Co to oznacza? Po pierwsze, wskaźnik ryzyka nie determinuje decyzji o aktywowaniu kontroli. Po drugie, brak jest konkretnych przepisów dotyczących charakteru i czasu trwania kontroli celnych. Państwa członkowskie mogą więc swobodnie decydować o ograniczeniu ich liczby do poziomu wykonalnego zgodnie z ich zasobami.

Ustaliliśmy także, że brakuje analizy ryzyka na szczeblu UE, pomimo że funkcjonuje ona jako unia celna, której importerzy mogą w dowolny sposób wybierać miejsce przywozu. Brakuje również ogólnounijnej bazy danych, która pozwalałaby na systematyczną

wymianę informacji na temat wszystkich importerów obarczonych ryzykiem. Każde państwo posiada wyłącznie informację na temat tych importerów, których samo oceniło jako ryzykownych. Ponadto brakuje stosowanych narzędzi służących przeciwdziałaniu ryzyku w kontekście handlu elektronicznego, charakteryzującego się dużą liczbą zgłoszeń przywozowych o niskiej wartości. Wykryliśmy też słabość w zakresie sprawozdawczości i monitorowania. Okresy sprawozdawcze są zbyt długie, aby móc aktualizować skutecznie system. Ponadto nie ustanowiono procedury regularnego monitorowania wdrażania przepisów przez państwa członkowskie. Brakuje też ogólnounijnej analizy ryzyka finansowego w kontrolach celnych, która opierałaby się na danych przewozowych pochodzących z całej UE.

Oprócz słabości w koncepcji przepisów wykryliśmy też rozbieżności w ich praktycznym zastosowaniu pomiędzy państwami członkowskimi. Wskazaliśmy na różne praktyki zarządzania ryzykiem. Jak już wspomniałem, państwa członkowskie stosowały różne kryteria do typowania zgłoszeń celnych do kontroli oraz różne podejście do zmniejszania liczby kontroli celnych dla wykonalnego dla nich poziomu. W rezultacie to samo zgłoszenie przywozowe może zostać wybrane do kontroli lub nie, w zależności od państwa członkowskiego.

Ponadto Trybunał ustalił znaczne różnice w częstotliwości odstąpienia od przeprowadzania kontroli pomimo zalecenia jej realizacji. Odstępstwa od zaleceń do tyczących kontroli wahają się od 1,6% do 60% w badanych pięciu państwach członkowskich. Ustaliliśmy też znaczące różnice pomiędzy kontrolowanymi państwami członkowskimi w losowym typowaniu deklaracji do kontroli. Oznacza to przykładowo, że prawdopodobieństwo wytypowania importera do kontroli losowej w jednym z państw członkowskich jest 74 razy większe niż w innym. Niestety, państwa członkowskie nie wymieniają się systematycznie informacjami na temat importerów uznanych za ryzykownych. Ponadto różnie klasyfikują one przedsiębiorców będących w kręgu zainteresowań. Niektóre z nich prowadzą indywidulane wykazy każdego z takich przedsiębiorców, podczas gdy inne robią to w sposób zautomatyzowany. Trybunał ustalił, że niektóre państwa członkowskie wyłączają uproszczone oświadczenia celne z analizy ryzyka. Co do zasady towary powinny być zgłaszane do kontroli celnych przy użyciu standardowego zgłoszenia zawierającego wszystkie wymagane dane. Jeśli importer chce zgłosić towar w oddziale celnym, a nie ma wszystkich dokumentów, może skorzystać ze zgłoszenia uproszczonego. Następnie importer musi przedstawić w określonym terminie zgłoszenie uzupełniające, zawierające wszystkie wymagane dokumenty i dane. Uproszczone zgłoszenia stanowią od 25 do 95% wszystkich zgłoszeń w kontrolowanych państwach członkowskich. Dwa z państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, nie poddają analizie ryzyka ani zgłoszeń uproszczonych, ani powiązanych z nimi zgłoszeń uzupełniających. W jednym państwie Trybunał stwierdził rażące rozbieżności w deklarowanych wartościach towarów w zależności od rodzaju zgłoszenia. Wartość towarów w zgłoszeniach uproszczonych była zaniżona.

Jakie są zalecenia? W oparciu o nasze ustalenia sformułowaliśmy szereg zaleceń, które zostały zaakceptowane przez Komisję Europejską. Wykazaliśmy, że konieczne jest ujednolicenie kontroli celnych przez państwa członkowskie, co przyczyni się do lepszej ochrony interesów finansowych UE. Komisja powinna tego dokonać poprzez ulepszenie obowiązujących przepisów. Konkretnie chodzi o uzupełnienie przepisów, o instrukcje, z których państwa członkowskie powinny korzystać, w tym przy ograniczeniu liczby kontroli celnych oraz przy losowym typowaniu do kontroli. Ponadto Komisja powinna uzupełnić przepisy w zakresie ryzyka dotyczącego przewozów w kontekście handlu elektronicznego. Komisja powinna też zapewnić, by wszystkie rodzaje zgłoszeń celnych, standardowe i uproszczone, były objęte analizą ryzyka. Ponadto Komisja powinna otworzyć ogólnounijną bazę danych dotyczących ryzyka na potrzeby państw członkowskich i ustanowić rozwiązania dla monitorowania stosowania przepisów.

Wskazaliśmy również na pilną potrzebę utworzenia centralnych służb na poziomie UE, które będą kierowały całością działań dotyczących kontroli celnej. Służby te powinny zdefiniować istotne dla UE ryzyka finansowe w kontrolach celnych, a także rozwinąć zdolności przetwarzania tych ryzyk. Ponadto rola takich służb powinna polegać na opra-

cowaniu narzędzi informatycznych kompatybilnych z systemami krajowymi i pozwalających na zautomatyzowanie i realizowanie zaleceń do przeprowadzenia kontroli dotyczących ryzyka istotnego dla UE. Naszym zdaniem realizacja tych zaleceń przez Komisję Europejską poprawiłaby sytuację w zakresie harmonizacji kontroli celnych.

Chciałbym na tym zakończyć. Chciałbym bardzo serdecznie podziękować Wysokiej Komisji i pani przewodniczącej za możliwość przedstawienia tych dwóch informacji. Tak jak wspomniałem w pierwszym punkcie, jesteśmy gotowi na udzielenie odpowiedzi na pytania zadane przez państwa. Chciałbym przypomnieć, że te wszystkie informacje, które dzisiaj państwu przedstawiłem, są dostępne. Będą w sekretariacie, tak jak wspomniałem na samym początku, za co serdecznie dziękuję pani przewodniczącej i Wysokiej Komisji.

**Przewodnicząca poseł Anita Czerwińska (PiS):**

Bardzo dziękuję. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zadać pytanie czy zabrać głos? Nie widzę. Tak, bardzo proszę, oczywiście.

**Członek ETO Marek Opioła:**

Pani przewodnicząca i Wysoka Komisjo, jest też możliwość… i chciałbym poprosić panią przewodniczącą i Wysoką Komisję, bo 26 października b.r. Trybunał będzie przedstawiał kolejne sprawozdanie z wykonania budżetu UE. Jesteśmy gotowi przedstawić Wysokiej Komisji to najnowsze sprawozdanie. A w odpowiedzi na pytanie zadane w lipcu b.r. przez pana posła Grzyba chcielibyśmy też przedstawić informację poszerzoną o te kwestie, o które pan poseł pytał, dotyczące funduszy spójności, jak to wygląda z perspektywy Polski, żeby dodatkowo je państwu przedstawić. Kiedy zaczęliśmy zbierać te wszystkie treści, to wyszło, że jest to bardzo ciekawa informacja do tego, by nie przedstawiać jej w formie pisemnej, tylko zaprezentować ją w formie pokazania pewnego rodzaju ustaleń. Tak jak powiedziałem, mój gabinet jest gotowy przygotować taką informację przy okazji tego sprawozdania. Jeżeli pani przewodnicząca i Wysoka Komisja zechce, żeby się odbyło takie posiedzenie, to jesteśmy do państwa dyspozycji. Tak jak poprzednio powiedziałem, mój sekretariat z panią Kingą jest gotowy do pełnej współpracy z państwem, z Komisją. Chcę pani przewodniczącej serdecznie podziękować za naszą dotychczasową współpracę pomiędzy sekretariatem Komisji a gabinetem i życzyć wszystkiego dobrego. Dziękuję za dzisiejszą możliwość przedstawienia informacji.

**Przewodnicząca poseł Anita Czerwińska (PiS):**

Bardzo dziękuję. Oczywiście wystosujemy zaproszenie na posiedzenie po 26 października b.r. Bardzo proszę, pan poseł Grzyb.

**Poseł Andrzej Grzyb (KP):**

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, chciałbym zapytać pana ministra o rzecz następującą. Przepraszam, że się spóźniłem, ale był jakiś korek spowodowany wypadkiem na drodze, dlatego nie mogłem dojechać na czas. Mianowicie z tytułu tej drugiej dzisiejszej prezentacji à propos harmonizacji wynika, że państwo w sposób oczywisty stwierdzili, że brak dostatecznej harmonizacji w zakresie kontroli celnych szkodzi interesom finansowym UE. Czy to ma jakieś estymacje dotyczące tego, jaki to może powodować ubytek w pobranych granicznych opłatach celnych, czy tylko jest to stwierdzenie polegające na tym, że występuje brak harmonizacji, że brak weryfikacji, jeżeli chodzi o uproszczone procedury celne, w jednym państwie członkowskim jest szerszy, w innym mniejszy, że istnieje ten brak zharmonizowanej wymiany à propos podmiotów gospodarczych, które należą do grupy ryzykownych z punktu widzenia wypełniania obowiązków celnych na granicach zewnętrznych UE? Czy mają państwo taką estymację? Czy na podstawie badań kontrolnych, które państwo zrobili jako ETO, takie wnioskowanie jest możliwe, czy w ogóle nie było to zamierzeniem ze względu na problematykę i oczywiście też trudność w takiej ocenie? Dziękuję bardzo.

**Przewodnicząca poseł Anita Czerwińska (PiS):**

Bardzo proszę.

**Członek ETO Marek Opioła:**

Dziękuję, pani przewodnicząca. Panie pośle, tak, staraliśmy się przeprowadzić taką estymację. Zwracaliśmy się do Komisji UE, żeby przeprowadziła taką analizę finansową. My, jako Trybunał, nie jesteśmy w stanie tego zrobić, bo nie mamy takiej bazy danych i wiedzy na ten temat. To tylko Komisja może przeprowadzić. Była już o to prośba w poprzedniej kontroli, o której wspomniałem, i przy tej kontroli też była o to prośba. Do dnia dzisiejszego Trybunał nie otrzymał tych danych, tak żebyśmy mogli je państwu przedstawić. To jest właśnie jeden z naszych wniosków, żeby tę lukę obliczyć, przedstawić, dokładnie ją zbadać. A wszystkie instrumenty, które posiadamy, są w zakresie Komisji w realizacji tego zadania. My, jako Trybunał, nie jesteśmy w stanie tego oszacować. Po prosu nie mamy takiej wiedzy i nie mamy takiej bazy danych, żeby to przeanalizować i podsumować, jakie są to luki dla budżetu UE w tych wszystkich państwach członkowskich, wynikające z ich podejścia.

Przedstawiłem państwu, jaka jest różnica w podejściu do badania tych deklaracji pełnych, uproszczonych, i jaka jest skala badania tych poszczególnych deklaracji, i realizowanych kontroli, które już później są fizycznie realizowane w państwach członkowskich, w oddziałach celnych. Dziękuję.

**Przewodnicząca poseł Anita Czerwińska (PiS):**

Bardzo dziękuję. Jeszcze raz pan poseł Grzyb.

**Poseł Andrzej Grzyb (KP):**

Jeszcze takie pytanie uzupełniające. Oczywiście nie zamierzam dociekać, w których poszczególnych krajach są jakie standardy kontroli granicznej i uzyskiwanych efektów w postaci przypływu ceł, natomiast czy państwo porównywali na przykład grupami państw: północ – południe, czy też Unia piętnastki czy Unia dwudziestu siedmiu. Czy w wyniku kontroli są jakieś wnioski z takiej oceny?

**Przewodnicząca poseł Anita Czerwińska (PiS):**

Bardzo dziękuję. Nikt z państwa poza tym nie prosi o głos. Dobrze, w takim razie dziękuję. A, jeszcze odpowiedź. Bardzo proszę.

**Członek ETO Marek Opioła:**

Padło pytanie, więc chciałbymm na nie odpowiedzieć, pani przewodnicząca. Panie pośle, analizowaliśmy wszystkie państwa, było to przedstawione na pierwszym slajdzie, który jest zanonimizowany. Nie robiliśmy takiego działania, żeby grupować państwa północy, południa UE, starej piętnastki, nowych państw, które później otrzymały akcesję. Zrobiliśmy po prostu analizę główną, tak jak to jest na slajdzie zrobione, od tych państw, które mają 0,01% do tych najlepszych. Jest tu cała charakterystyka. Tak jak wspominałem na początku, przez to, że Komisja nie wyraziła zgody, żeby upublicznić te informacje, ta informacja jest zanonimizowana i niektóre informacje w tym raporcie są zanonimizowane. Tak jak powiedziałem, to nie zależało od nas. Po prostu Trybunał nie uzyskał zgody na to, żeby te informacje opublikować w pełnej wersji, a szkoda, bo akurat uważam, że to by było potrzebne i zasadne. Dyskusja odbyła się jeszcze przed moim przyjściem do Trybunału. Wiem, że była to szeroka dyskusja wewnątrz Trybunału, dlaczego anonimizujemy tak ważną informację. Poszczególni członkowie byli za tym, żeby ją upublicznić. Niestety taka była decyzja niezależna od nas. Nie dostaliśmy zgodny, w związku z tym musieliśmy się do tego przychylić. A chcieliśmy ten raport przedstawić w jak najlepszej formie, stąd on ma taką formę jaką ma. Są po prostu najważniejsze informacje, dane, ale nie ma państw. Jest po prostu taka sytuacja. Dziękuję.

**Przewodnicząca poseł Anita Czerwińska (PiS):**

Bardzo dziękuję. Dziękuję państwu za udział w Komisji, za stanowisko i dyskusję. Zamykam rozpatrywanie pkt II.

Przechodzimy do pkt III, sprawy bieżące. Informuję, że kolejne posiedzenie odbędzie się o godz. 12.30. Czy ktoś z państwa chciałby w tym punkcie zabrać głos? Nie widzę. Informuję zatem, że na tym porządek dzienny został wyczerpany. Protokół z dzisiejszego posiedzenia będzie wyłożony do przejrzenia w sekretariacie Komisji w Kancelarii Sejmu. Zamykam posiedzenie Komisji. Bardzo dziękuję.